Deutscher Bundestag **Drucksache 18/12610**

18. Wahlperiode 31.05.2017

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Beschlussempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (13. Ausschuss)

a) zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung
– Drucksachen 18/12037, 18/12479 –

Entwurf eines Gesetzes zu dem Übereinkommen des Europarats vom 11. Mai 2011 zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt

b) zu dem Antrag der Abgeordneten Cornelia Möhring, Matthias W. Birkwald, Eva Bulling-Schröter, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
– Drucksache 18/7540 –

Rechtsanspruch auf Schutz und Hilfe für von Gewalt betroffene Frauen – Bundeseinheitliche Finanzierung voranbringen

A. Problem

Zu Buchstabe a

Durch den Gesetzentwurf der Bundesregierung sollen die Voraussetzungen nach Artikel 59 Absatz 2 Satz 1 des Grundgesetzes für die Ratifikation des Übereinkommens des Europarats vom 11. Mai 2011 zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention) geschaffen werden.

Mit dem Übereinkommen werden auf europäischer Ebene einheitliche Schutzstandards in den Bereichen Prävention, des Opferschutzes, der Strafverfolgung und einer grenzüberschreitenden Zusammenarbeit geschaffen, um Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt zu verhindern und zu eliminieren. Nach einer Erhebung der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte über Gewalt gegen Frauen aus dem Jahr 2014 (FRA 2014) waren 35 Prozent der Frauen in Deutschland seit ihrem 15. Lebensjahr von körperlicher und/oder sexualisierter Gewalt

betroffen. Nach Angaben des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend ist für Frauen, die Gewalt in Kindheit und Jugend miterlebt haben, das Risiko für spätere Partnergewalt mehr als doppelt so hoch wie bei nicht betroffenen Frauen.

Zu Buchstabe b

In dem Antrag der Fraktion DIE LINKE. wird darauf hingewiesen, dass es nach Angaben der Bundesregierung zum Jahreswechsel 2011/2012 insgesamt 353 Frauenhäuser und 41 Zufluchtswohnungen mit über 6000 Plätzen gegeben habe. Diese seien für die hohe Anzahl an betroffenen Frauen und Kindern jedoch bei weitem nicht ausreichend. Auf der Grundlage einer Empfehlung des Europarates seien in Deutschland mindestens 11.000 Plätze in Schutzeinrichtungen angemessen. Die mangelnde Versorgung liege an den bisher ungeklärten Zuständigkeiten und den regional sehr unterschiedlichen Finanzierungsregelungen. Nur rund 30 Prozent der bestehenden Frauenhäuser seien pauschal finanziert und könnten daher Frauen, die gerade einer Gewaltsituation entflohen seien, schnell und unbürokratisch aufnehmen.

Die Fraktion DIE LINKE. fordert deshalb, einen Rechtsanspruch auf sofortigen Schutz und umfassende Hilfe für von Gewalt betroffene Frauen und deren Kinder durch Gesetz einzuführen. Außerdem solle die Finanzierung des gesamten Schutz- und Hilfesystems dauerhaft und verbindlich sichergestellt werden.

B. Lösung

Zu Buchstabe a

Annahme des Gesetzentwurfs, mit dem die Voraussetzungen für die Ratifikation der Istanbul-Konvention des Europarats geschaffen werden.

Einstimmige Annahme des Gesetzentwurfs auf Drucksachen 18/12037, 18/12479 in unveränderter Fassung.

Zu Buchstabe b

Ablehnung des Antrags auf Drucksache 18/7540 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

C. Alternativen

Zu Buchstabe a

Keine.

Zu Buchstabe b

Annahme des Antrags.

D. Kosten

Kosten wurden im Ausschuss nicht erörtert.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

a) den Gesetzentwurf auf Drucksachen 18/12037, 18/12479 unverändert anzunehmen;

b) den Antrag auf Drucksache 18/7540 abzulehnen.

Berlin, den 31. Mai 2017

Der Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

Paul Lehrieder
Vorsitzender

Sylvia Pantel
Berichterstatterin

Dr. Fritz Felgentreu
Berichterstatter

Cornelia Möhring
Berichterstatterin

Ulle Schauws
Berichterstatterin

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Bericht der Abgeordneten Sylvia Pantel, Dr. Fritz Felgentreu, Cornelia Möhring und Ulle Schauws

I. Überweisung

Zu Buchstabe a

Der Gesetzentwurf auf **Drucksachen 18/12037, 18/12479** wurde in der 231. Sitzung des Deutschen Bundestages am 27. April 2017 dem Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend zur federführenden Beratung sowie dem Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz und dem Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe zur Mitberatung überwiesen.

Zu Buchstabe b

Der Antrag auf **Drucksache 18/7540** wurde in der 155. Sitzung des Deutschen Bundestages am 18. Februar 2016 dem Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend zur federführenden Beratung sowie dem Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz zur Mitberatung überwiesen.

II. Wesentlicher Inhalt der Vorlagen

Zu Buchstabe a

In der Denkschrift zu dem Übereinkommen des Europarats vom 11. Mai 2011 wird zur Präambel ausgeführt, sie verdeutliche die Auffassung der Vertragsparteien, dass geschlechtsspezifische Gewalt gegen Frauen strukturellen Charakter habe, zur Verfestigung der historisch gewachsenen ungleichen Machtverhältnisse zwischen Frauen und Männern und zur Diskriminierung von Frauen beitrage. Somit stelle diese Gewalt ein Haupthindernis für das Erreichen der Gleichstellung von Frauen und Männern dar. Von den Vertragsparteien werde anerkannt, dass Frauen in disproportional hohem Maße Opfer häuslicher Gewalt seien, jedoch auch Männer Opfer von häuslicher Gewalt sein könnten, ebenso wie Kinder, die häufig auch als Zeuginnen und Zeugen indirekt Opfer häuslicher Gewalt würden. Mit dem Übereinkommen solle ein Beitrag für ein gewaltfreies Europa geleistet werden.

Als Zweck des Übereinkommens würden in Artikel 1 folgende fünf Ziele benannt:

– Schutz von Frauen vor allen Formen von Gewalt und die Verhütung, Verfolgung und Beseitigung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt.

– Beseitigung aller Formen von Diskriminierung der Frau und Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern. Damit werde anerkannt, dass Gewalt gegen Frauen auch Ausdruck und Folge der bestehenden Ungleichheiten zwischen den Geschlechtern sei.

– Gestaltung eines Rahmens, der Opfern von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt Schutz und Unterstützung biete. Dadurch werde zum Ausdruck gebracht, dass es aufeinander abgestimmter Maßnahmen bedürfe, die individuell ausgestaltet werden müssten und die Wahrung der Menschenrechte der Opfer zur Grundlage hätten.

– Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit.

– Förderung der behördenübergreifenden Zusammenarbeit.

Weiterer Zweck des Übereinkommens sei, die wirksame Durchführung des Übereinkommens sicherzustellen. Dafür solle ein besonderer Überwachungsmechanismus eingeführt werden.

Betroffen von häuslicher Gewalt als Gewalt durch den aktuellen oder ehemaligen Lebenspartner seien weit überwiegend Frauen. Nach der „Kriminalstatistischen Lagedarstellung Partnerschaftsgewalt 2015“ des Bundeskriminalamts (BKA), seien insgesamt rund 82 Prozent der Opfer von Gewaltdelikten im Kontext einer aktuellen oder früheren Partnerschaft weiblich und rund 80 Prozent der Täter männlich. Diese Lagedarstellung zeige, dass auch

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Männer häusliche Gewalt erlebten und in rund 18 Prozent der polizeilich erfassten Fälle Opfer würden. Bei häuslicher Gewalt gegen einen Elternteil, meistens gegen die Mutter, seien Kinder immer betroffen. Häufig erlitten sie selbst Gewalt oder beobachteten sie. In jedem Fall habe dies schädigende Folgen. In der repräsentativen Studie zu Gewalt gegen Frauen in Deutschland im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) hätten 60 Prozent der befragten Frauen, die über die letzte gewaltbelastete Paarbeziehung berichtet hätten, in dieser Paarbeziehung auch mit Kindern zusammengelebt. 57 Prozent der Befragten hätten angegeben, die Kinder hätten die gewalttätigen Situationen gehört, und 50 Prozent, sie hätten sie gesehen. Etwa 25 Prozent hätten berichtet, die Kinder seien in die Auseinandersetzungen mit hineingeraten oder hätten die Befragten zu verteidigen versucht. Jedes zehnte Kind sei dabei nach Angaben der betroffenen Frauen selbst körperlich angegriffen worden. Die in der Kindheit und Herkunftsfamilie erlebte Gewalt habe wiederum nachhaltige Auswirkungen auf das Erwachsenenleben. Für Frauen, die Gewalt in Kindheit und Jugend miterlebt hätten, sei das Risiko für spätere Partnergewalt mehr als doppelt so hoch wie bei nicht betroffenen Frauen gewesen.

Seit 2014 lägen aus der europaweiten Befragung der „European Union Agency of Fundamental Rights“ von Frauen zu Gewalt (FRA 2014) erstmals europaweit belastbare Daten vor, die ein schockierendes Ausmaß an Gewalt gegen Frauen in der gesamten Europäischen Union belegten. Die Ergebnisse dieser FRA-Studie seien vergleichbar mit den Ergebnissen der repräsentativen Studie zu Gewalt gegen Frauen in Deutschland im Auftrag des BMFSFJ aus dem Jahr 2004 und bestätigten die schon damals festgestellten hohen Gewaltprävalenzen für Deutschland.

Gewalt gegen Frauen sei ein weltweites Phänomen, das seit der Veröffentlichung der Allgemeinen Empfehlung Nummer 19 des Ausschusses für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau, in Auslegung des Übereinkommens der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeglicher Form von Diskriminierung der Frau (1979) als eine wesentliche Form der Diskriminierung von Frauen anerkannt sei. Bislang habe es jedoch kein umfassendes, weltweit anerkanntes völkerrechtliches Instrument, das die Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen als spezifisches Ziel habe, gegeben.

Vor diesem Hintergrund und unter Berücksichtigung der Ergebnisse der in den Jahren 2006 bis 2008 durchgeführten Kampagne des Europarats gegen Gewalt an Frauen sowie der Machbarkeitsstudie zu einem Übereinkommen gegen häusliche Gewalt des Lenkungsausschusses justizielle Zusammenarbeit des Europarats aus dem Jahr 2007 habe das Komitee der Ministerbeauftragten im Dezember 2008 einen Ad-hoc-Ausschuss zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (CAHVIO) eingesetzt, der damit beauftragt worden sei, ein entsprechendes Übereinkommen zu erarbeiten. Das Übereinkommen sei in sechs Sitzungen dieses Ad-hoc-Ausschusses in der Zeit zwischen Dezember 2009 und Dezember 2010 ausgehandelt worden. Es sei am 7. April 2011 vom Ministerkomitee des Europarats verabschiedet, am 11. Mai 2011 in Istanbul zur Unterzeichnung aufgelegt und von Deutschland am Tag der Zeichnungsauflegung unterzeichnet worden. Nach der Ratifizierung durch den zehnten Mitgliedstaat des Europarats sei das Übereinkommen am 1. August 2014 in Kraft getreten. Inzwischen lägen die Ratifikationsurkunden von 22 Staaten vor, 21 weitere Staaten hätten das Übereinkommen gezeichnet.

Die besondere Bedeutung des Übereinkommens liege darin, dass erstmalig in einem völkerrechtlichen Vertrag, dem europäische Staaten beitreten könnten, umfassende und spezifische Maßnahmen zur Prävention und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt sowie des Schutzes der Opfer geregelt würden. Hierbei sei hervorzuheben, dass in Deutschland als einem föderal verfassten Staat in erster Linie die Länder für die Durchführung beziehungsweise Bereitstellung einer Reihe von Maßnahmen in diesen Themenbereichen nach Maßgabe der im Grundgesetz angelegten Aufgabenverteilung verantwortlich seien. Darüber hinaus sei zu betonen, dass das Übereinkommen Bereiche regle, für die kein EU-Acquis existiere, und dass es gelungen sei, im Übereinkommen einen unabhängigen Überwachungsmechanismus zu verankern, der die Kontrolle der Umsetzung der Verpflichtungen durch die Vertragsstaaten gewährleiste.

Zur Erfüllung der Verpflichtungen aus diesem Übereinkommen seien im innerstaatlichen Recht zwischenzeitlich die nachfolgenden Maßnahmen umgesetzt worden:

– Mit der Einrichtung einer bundesweiten, kostenlosen und rund um die Uhr erreichbaren Telefonberatung (Hilfetelefon) durch das Hilfetelefongesetz vom 7. März 2012 (BGBl. I S. 448) würden die Voraussetzungen des Artikels 24 (Telefonberatung) erfüllt.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

– Mit dem 49. Strafrechtsänderungsgesetz – Umsetzung europäischer Vorgaben zum Sexualstrafrecht – vom 21. Januar 2015 (BGBl. I S. 10) seien Lücken im Bereich der Gerichtsbarkeit (Artikel 44) und Verjährungsfristen (Artikel 58) geschlossen worden.

– Mit dem 50. Strafrechtsänderungsgesetz – Verbesserung des Schutzes der sexuellen Selbstbestimmung – vom 4. November 2016 (BGBl. I S. 2460) seien die Vorgaben von Artikel 36 (sexuelle Gewalt) erfüllt worden.

Weitere bundesgesetzliche Schritte seien zur Erfüllung der Anforderungen der Konvention nicht mehr erforderlich.

Zu Buchstabe b

In dem Antrag der Fraktion DIE LINKE. wird auf die oben genannte Erhebung der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (European Union Agency of Fundamental Rights) über Gewalt gegen Frauen aus dem Jahr 2014 verwiesen, wonach 35 Prozent der Frauen in Deutschland seit ihrem 15. Lebensjahr von körperlicher und/oder sexualisierter Gewalt betroffen gewesen seien. Die Gewalt werde dabei – wie in der repräsentativen Studie des BMFSFJ aus dem Jahr 2004 festgestellt werde – überwiegend durch aktuelle oder frühere Partner verübt und Kinder seien meist von Beginn an in das Gewaltgeschehen gegen die Mutter involviert. Je nach Gewaltform trügen bis zu 80 Prozent der betroffenen Frauen psychische Folgebeschwerden davon und bei vielen erleide das soziale Leben langfristig einen Bruch. Frauenhäuser böten seit nunmehr 40 Jahren Schutz und Unterstützung für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder. Nach dem Bericht der Bundesregierung zur Situation der Frauenhäuser vom August 2012 (BT-Drucksache 17/10500) habe es zum Jahreswechsel 2011/2012 genau 353 Frauenhäuser und 41 Zufluchtswohnungen mit über 6000 Plätzen gegeben. Diese seien für die hohe Anzahl an betroffenen Frauen und Kindern jedoch bei weitem nicht ausreichend. So seien nach einer Empfehlung des Europarates in Deutschland umgerechnet mindestens 11000 Plätze in Schutzeinrichtungen angemessen. Es fehle an Schutz- und Unterstützungseinrichtungen sowohl im ländlichen Raum als auch in städtischen Ballungsgebieten. Die finanzielle und personelle Ausstattung sei unzureichend.

Die mangelnde Versorgung liege an den bisher ungeklärten Zuständigkeiten und den daraus folgenden regional sehr unterschiedlichen Finanzierungsregelungen. Nur rund 30 Prozent der bestehenden Frauenhäuser seien pauschal finanziert. Der weit größere Anteil der Frauenhäuser werde durch freiwillige Leistungen von Ländern und Kommunen, Eigenmittel der Träger (z. B. Spenden) und aus sogenannten Tagessätzen finanziert. Bei der Tagessatzfinanzierung würden die Kosten auf die Bewohnerinnen umgelegt. Frauen mit eigenem Einkommen müssten selbst für den Aufenthalt im Frauenhaus aufkommen, für sozialleistungsberechtigte Frauen würden je nach Bundesland Tagessätze auf der Grundlage des SGB II oder SGB XII gezahlt. Diese Art der Finanzierung führe zu einer Überforderung der Kommunen und einer großen Unsicherheit für die Frauenhäuser selbst. Die Finanzierung sollte daher zwischen Bund, Ländern und Kommunen sachgerecht aufgeteilt und dauerhaft gesichert werden, wobei die Tagessatzfinanzierung nicht weitergeführt werden sollte. Für Frauen mit Behinderung gebe es nur sehr wenige ausreichend ausgestattete Einrichtungen. Da Artikel 2 Absatz 2 Grundgesetz die körperliche Unversehrtheit gewährleiste, sei es Aufgabe des Staates, die desolate Lage beim Schutz von gewaltbetroffenen Frauen zu beenden. Dazu gehöre es, den Aufbau der notwendigen Infrastruktur gezielter zu fördern. Zum erweiterten Hilfesystem bei Gewalt gegen Frauen gehörten auch ambulante Unterstützungseinrichtungen wie Frauenberatungsstellen, Frauennotrufe, verschiedene zielgruppenspezifisch oder auf bestimmte Gewaltformen spezialisierte Beratungsstellen sowie Interventionsstellen, die nach einem Polizeieinsatz wegen häuslicher Gewalt aktiv mit den Betroffenen Kontakt aufnähmen und ihnen Informationen und Unterstützung anböten.

Nach dem Antrag soll die Bundesregierung aufgefordert werden,

1. in dieser Wahlperiode einen Gesetzentwurf vorzulegen, in dem der Rechtsanspruch auf sofortigen Schutz und umfassende Hilfe für von Gewalt betroffene Frauen und deren Kinder geregelt sei. Dieser müsse zwingend so gestaltet sein, dass er unabhängig von Einkommen, Aufenthaltstitel, Herkunftsort, gesundheitlichen Einschränkungen oder Behinderungen für die betroffenen Frauen und deren Kinder gelte und keine Nachweispflichten enthalte, die die betroffenen Frauen zusätzlich belasteten oder ihre Sicherheit gefährdeten;

2. die Finanzierung des gesamten Schutz- und Hilfesystems (ambulante und stationäre Dienste) dauerhaft und verbindlich sicherzustellen und die finanzielle Verantwortung dafür zwischen Bund und Ländern so zu regeln, dass eine bedarfsgerechte Infrastruktur entwickelt werden könne;

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

3. Rechtsvorschriften, die dem Rechtsanspruch auf Schutz entgegenstünden – beispielsweise im Sozial-, Umgangs- und Aufenthaltsrecht – mit Inkrafttreten des Gesetzes durch anspruchskonforme Regelungen zu ersetzen;
4. das Gesetz und die Behördenpraxis nach drei Jahren gemeinsam mit Vertreterinnen der Frauenhäuser zu evaluieren und ggf. weiterzuentwickeln.

III. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

Zu Buchstabe a

Der **Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz** hat in seiner Sitzung am 31. Mai 2017 einstimmig die Annahme des Gesetzentwurfs auf Drucksachen 18/12037, 18/12479 empfohlen.

Der **Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe** hat in seiner Sitzung am 31. Mai 2017 einstimmig die Annahme des Gesetzentwurfs auf Drucksachen 18/12037, 18/12479 empfohlen.

Zu Buchstabe b

Der **Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz** hat in seiner Sitzung am 31. Mai 2017 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Ablehnung des Antrags auf Drucksache 18/7540 empfohlen.

IV. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der **Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend** empfiehlt einstimmig die Annahme des Gesetzentwurfs auf Drucksachen 18/12037, 18/12479 in unveränderter Fassung.

Er empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Ablehnung des Antrags auf Drucksache 18/7540.

Der Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend hat die Vorlagen in seiner 92. Sitzung am 31. Mai 2017 abschließend beraten.

Hierzu lag ihm ein Stellungnahmeersuchen des Petitionsausschusses gemäß § 109 Absatz 1 Satz 2 GO-BT zu einer öffentlichen Petition vor. Darin wird die Einrichtung eines Hilfetelefons „Gewalt gegen Männer“ ähnlich dem – auch in den Medien beworbenen – Hilfetelefon „Gewalt gegen Frauen“ gefordert. Auch Männer seien Opfer von häuslicher Gewalt sowie von Stalking und Mobbing. Vielfach seien sie sogar besonders von Gewalt betroffen, wie z. B. als Homosexuelle, als Angehörige der Bundeswehr oder als Heimbewohner. Es handele sich um ein Tabuthema, wobei ein Hilfetelefon helfen könne, das Tabu aufzubrechen. Zudem sei es ein niedrigschwelliges Angebot, mit dem betroffene Männer erreicht werden könnten.

Zu dem Gesetzentwurf lag dem Ausschuss außerdem eine gutachtliche Stellungnahme des Parlamentarischen Beirats für nachhaltige Entwicklung vor. Der Beirat stellte fest, dass eine Nachhaltigkeitsrelevanz des Gesetzentwurfs gegeben sei. Der Bezug zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie ergebe sich hinsichtlich des globalen Ziels 5 für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Developement Goal – SDG 5) – Geschlechtergerechtigkeit und Selbstbestimmung für alle Frauen und Mädchen erreichen – und des Indikators 16.1 (Straftaten). Dabei bezog er sich auf die Aussagen zur Nachhaltigkeit in der Begründung des Gesetzentwurfs. Darin werde u. a. dargelegt, dass der Gesetzentwurf im Einklang mit den Leitgedanken der Bundesregierung zur nachhaltigen Entwicklung im Sinne der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie zur Erreichung des SDG 5 stehe – hier insbesondere 5.2: „Beseitigung von allen Formen der Gewalt gegen Frauen und Mädchen“. Das Gesetz sei daher von hoher gleichstellungspolitischer Bedeutung. Der Beirat bewertete diese Darstellung der Nachhaltigkeitsprüfung als plausibel. Eine Prüfbitte sei deshalb nicht erforderlich.

Im Rahmen der Beratung führte die **Fraktion der CDU/CSU** aus, der Europarat habe am 11. Mai 2011 das Übereinkommen zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention) beschlossen. Mit dem Übereinkommen würden auf europäischer Ebene einheitliche Schutzstandards in den

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Bereichen Prävention, Opferschutz, Strafverfolgung und einer grenzüberschreitenden Zusammenarbeit geschaffen, um Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt zu bestrafen und den Frauen zu helfen. Durch das vorgesehene Gesetz würden die erforderlichen Voraussetzungen für die Ratifizierung geschaffen. Es sehe die Zustimmung des Deutschen Bundestages zu dem am 11. Mai 2011 von der Bundesrepublik Deutschland unterzeichneten Übereinkommen vor. Diese sei nach Artikel 59 Absatz 2 Satz 1 des Grundgesetzes Voraussetzung für eine völkerrechtliche Ratifikation durch die Bundesrepublik Deutschland, weil sich das Übereinkommen auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehe. Am Internationalen Frauentag, am 8. März 2017, habe die Bundesregierung dem Gesetzentwurf zur Istanbul-Konvention zugestimmt und damit die Voraussetzungen für deren Ratifizierung erfüllt. Deutschland habe das Übereinkommen bereits im Mai 2011 in Istanbul unterzeichnet und angekündigt, es in nationales Recht umzusetzen.

Jeden Tag erlebten in Deutschland Frauen jeden Alters, jeder sozialen Schicht und jeder Nationalität Gewalt. Die Reform des Sexualstrafrechts, das den Grundsatz „Nein heißt Nein“ umfasse, sei der letzte wichtige Baustein gewesen, damit nun auch Deutschland die Istanbul-Konvention ratifizieren könne. Mit dem Beitritt zum Übereinkommen verpflichte sich Deutschland, auch in Zukunft alles dafür zu tun, um Gewalt gegen Frauen zu bekämpfen, Frauen zu schützen und ihnen Hilfe und Unterstützung zu bieten. Mit der Ratifizierung werde der Schutz von Frauen vor Gewalt in Deutschland weiterhin nachhaltig gestärkt. In den 81 Artikeln des Übereinkommens seien umfassende Verpflichtungen zur Stärkung der Gleichstellung von Mann und Frau enthalten, insbesondere das Recht von Frauen auf ein gewaltfreies Leben. Sobald das Gesetz zum Beitritt in Kraft sei, könnten Bürgerinnen und Bürger etwaige Klagen vor deutschen Gerichten direkt auf die Bestimmungen der Konvention stützen.

Die Konvention sei am 11. Mai 2011 von 13 Mitgliedstaaten des Europarates in Istanbul unterzeichnet worden. Bis heute hätten insgesamt 43 Staaten das Abkommen unterzeichnet und 22 ratifiziert. Georgien werde es voraussichtlich noch vor Deutschland ratifizieren, so dass Deutschland dann voraussichtlich der 24. Staat sein werde, der das Abkommen ratifiziere. Die Istanbul-Konvention sei der erste völkerrechtliche Vertrag, dem europäische Staaten beitreten könnten, mit dem umfassende und spezifische Maßnahmen zur Prävention und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen sowie zum Schutz der Opfer formuliert worden seien. Die Konvention sehe vor, dass die Gleichstellung der Geschlechter in den Verfassungen und Rechtssystemen der Unterzeichnerstaaten verankert werden müsse und alle diskriminierenden Vorschriften abzuschaffen seien. Die einzelnen Maßnahmen sähen für Opfer unter anderem eine Rechtsberatung, psychologische Betreuung, finanzielle Beratung und den Zugang zu Unterbringungsmöglichkeiten vor. Zudem verpflichteten sich die Vertragsstaaten, gegen alle Formen körperlicher, sexueller und physischer Gewalt, gegen Zwangsheirat, Genitalverstümmelung, Zwangsabtreibung und Zwangssterilisation vorzugehen. Die Koalition habe ihre Hausaufgaben gemacht. Erst nachdem man die Reform des Sexualstrafrechts mit dem Grundsatz „Nein heißt Nein“ beschlossen habe, könne man nunmehr den letzten Akt vollziehen und ratifizieren.

Die **Fraktion DIE LINKE.** erklärte, es sei gut und richtig, dass die Istanbul-Konvention nun endlich ratifiziert werde. Allerdings halte man es für eher peinlich, dass Deutschland erst der 24. Staat sei, der sich anschließe. Der Grund hierfür sei, dass viele Voraussetzungen, um die Istanbul-Konvention zu ratifizieren, leider noch nicht erfüllt gewesen seien. Vor diesem Hintergrund sei es ein großer Erfolg, zu dem sich alle Fraktionen beglückwünschen könnten, dass endlich der Grundsatz „Nein heißt Nein“ im Strafrecht verankert worden sei. Dennoch sei der mit der Ratifizierung erreichte Stand bei Weitem nicht ausreichend. Es sei zu befürchten, dass die Bundesregierung die Ratifizierung zum Anlass nehme, sich auf dem Erreichten auszuruhen und nicht weiter konsequent notwendige Reformen umzusetzen.

Aus der Denkschrift ergäben sich nämlich Vorbehalte und Einschränkungen der Bundesregierung. Besonders Frauen mit Beeinträchtigungen, Migrantinnen mit prekärem Aufenthaltsstatus und geflüchtete Frauen würden dadurch nicht ausreichend geschützt. In der Denkschrift, die immerhin Gesetzesbegründungscharakter habe, werde ausgeführt, es gehe „lediglich um punktuelle Versorgungslücken und Zugangsschwierigkeiten zum Hilfesystem.“ Wenn man bedenke, dass 18.000 Frauen und ihre Kinder jährlich in Frauenhäuser aufgenommen, aber genauso viele abgewiesen würden, so entspreche diese Aussage nicht den tatsächlichen Verhältnissen in Deutschland. Ebenso sei bekannt, dass 35 Prozent aller Frauen in Deutschland körperliche oder sexualisierte Gewalt erlebt hätten. Zum Hilfesystem gehöre weit mehr als ein bundesweites Hilfetelefon. Dazu gehörten eine ausreichende Zahl von Frauenhausstellen, ambulante Unterstützungssysteme wie Frauenberatungsstellen, Frauennotrufe sowie auf bestimmte Gewaltformen spezialisierte Interventionsstellen. Diese müssten ausreichend finanziert sein und entsprechend Personal vorhalten. Eine solche Infrastruktur gebe es nicht. Es gebe kein flächendeckendes, ausfinanziertes Schutzsystem in Deutschland. Die dafür immer wieder vorgebrachten Entschuldigungen könne man

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

nicht gelten lassen. Vielfach werde vorgebracht, das Ehrenamt müsse in diesem Bereich weiter unterstützt und ausgebaut werden. Außerdem werde darauf verwiesen, dass es sich um Angelegenheiten der Länder und Kommunen handele. Es sei jedoch nicht richtig, dass es sich ausschließlich um eine Zuständigkeit der Länder und Kommunen handele. Es sei dringend geboten, dass der Bund sich zumindest an einer bundeseinheitlichen Finanzierung beteilige.

Es sei nicht akzeptabel, dass die Bundesregierung einen Vorbehalt dagegen einlege, dass geflüchteten oder migrierten Frauen und Mädchen, die von Gewalt betroffen seien oder als Zeuginnen im Strafprozess aussagen würden, ein eigenständiges Aufenthaltsrecht gewährt werde. Dies werde damit begründet, dass Rechtsvorschriften miteinander in Konflikt treten würden. Dies sei ein Armutszeugnis. Im Antrag der Fraktion DIE LINKE. werde genau diese Forderung aufgestellt. Außerdem werde darin gefordert, einen Rechtsanspruch auf sofortigen Schutz und umfassende Hilfe gesetzlich zu verankern. Rechtsvorschriften, die diesem Rechtsanspruch entgegenstünden, beispielsweise im Sozial-, Umgangs- und Aufenthaltsrecht, sollten mit Inkrafttreten eines solchen Gesetzes durch anspruchskonforme Regelungen ersetzt werden. Dies wäre ein echter Fortschritt bei der Hilfe und beim Schutz für von Gewalt betroffenen Frauen. Schließlich werde gefordert, dass die Finanzierung des gesamten Schutz- und Hilfesystems dauerhaft und verbindlich sichergestellt werde. Es dürfe kein Verschieben der Verantwortung auf Länder und Kommunen mehr geben.

Die **Fraktion der SPD** stellte fest, es sei ein Grund zur Freude, dass man es in dieser Legislaturperiode schaffe, die Istanbul-Konvention zu ratifizieren. Deutschland sei eines der wenigen Länder gewesen, das diesen Schritt noch nicht gegangen sei. Es handele sich um einen „Schlussstein“ im Gefüge der insbesondere auf den Schutz von Frauen vor Gewalt ausgerichteten politischen Maßnahmen der Koalition.

Es bestehe Einigkeit darüber, dass jede Frau ein Recht auf ein gewaltfreies Leben habe. Es sei ein gesellschaftlicher Missstand, dass es in Familien, in Haushalten und auf den Straßen immer noch Gewalt gegen Frauen gebe. Man dürfe dies niemals akzeptieren und müsse dagegen immer wieder angehen. Die Istanbul-Konvention leiste dazu einen wichtigen Beitrag. Die wichtigste Einzelmaßnahme in dieser Legislaturperiode sei die Reform des Sexualstrafrechts auf der Grundlage des Grundsatzes „Nein heißt Nein“ gewesen. Man müsse den Vollzug dieser Reform zusammen mit dem Rechtsausschuss begleiten und darauf achten, wie sich diese in der Rechtsprechung niederschlage. Die Gerichte müssten lernen, mit der Reform umzugehen. Daneben habe man in dieser Wahlperiode sinnvolle Änderungen bei der polizeilichen Kriminalstatistik vorgenommen. Die Koalition habe das Hilfetelefon eingeführt und die Telefonberatung verbessert. Insgesamt ziehe man eine Bilanz, die sich sehen lassen könne. Deutschland sei vorbereitet, die Istanbul-Konvention nicht nur zu ratifizieren, sondern weiterhin das zu tun, was notwendig sei und was sich daraus ergebe.

Das grundsätzliche Anliegen des Antrages der Fraktion DIE LINKE. treffe auf einen breiten Konsens. Gleichwohl müsse man die Rahmenbedingungen der föderalen Ordnung akzeptieren und dürfe sie nicht in Frage stellen. Die statistischen Angaben der Fraktion DIE LINKE. müssten dahingehend hinterfragt werden, ob die abgewiesenen Frauen auch nicht in einem anderen Frauenhaus Aufnahme gefunden hätten. Grundsätzlich sei es allerdings immer bitter und falsch, wenn eine Frau in Not sei und nicht sofort die Hilfe bekomme, die sie eigentlich brauche. Eine Beteiligung des Bundes an der Finanzierung von Frauenhäusern ergebe sich indirekt zumindest aus den Leistungsansprüchen nach dem SGB II, dem SGB XII und dem Asylbewerberleistungsgesetz. Der von der Fraktion DIE LINKE. gewählte Ansatz der Formulierung eines Rechtsanspruches, für das, was man darüber hinaus tun könne, sei kreativ. Allerdings bedürfe es einer verfassungsrechtlichen Prüfung, ob die auf der Grundlage des Modells der gleichartigen Lebensverhältnisse für den Bereich der Betreuung gewählte Lösung sich eins zu eins auf den Bereich des Schutzes vor Gewalt übertragen lasse. Bei der Formulierung von Anspruchskriterien stelle sich zudem die Frage, welche Beweise die Frauen erbringen müssten, um zu belegen, dass sie die Anspruchskriterien erfüllten. Hier könnten sich zusätzliche Hürden ergeben. Insgesamt seien es die von der Fraktion DIE LINKE. vorgetragenen Ideen wert, sie weiter zu diskutieren. Gleichwohl werde man den Antrag aus den genannten Gründen ablehnen.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** betonte, dass es höchste Zeit sei, die Istanbul-Konvention zu ratifizieren. Damit werde einer seit langem erhobenen Forderung der Fraktion entsprochen, das sei zu begrüßen. Gleichwohl müsse festgehalten werden, dass mit der überfälligen Reform nicht alle Probleme gelöst würden. Die Realität folge nicht der Ratifizierung einer Konvention, sondern bilde ab, was an konkreten Maßnahmen zum Schutz von Frauen vor Gewalt im öffentlichen und privaten Bereich beschlossen und umgesetzt worden sei. Dazu gehöre die Verschärfung des Sexualstrafrechts unter dem Stichwort „Nein heißt Nein“. Zu dieser Verschärfung

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

sei es aber nur durch öffentlichen Druck, nicht zuletzt durch die unsäglichen Vorgänge in der Kölner Silvesternacht gekommen. Das müsse man zu dem Beifall, den die Koalition sich selbst für den entsprechenden Gesetzentwurf spende, durchaus kritisch anmerken.

Zu den Punkten, die unbedingt überdacht werden müssten, gehöre die durch einen von der Bundesregierung erklärten Vorbehalt erfolgte Herausnahme von Gewalt betroffener geflüchteter und emigrierter Frauen und Mädchen aus der Konvention. Das sei mit dem Gleichbehandlungsgebot nicht zu vereinbaren.

Der zweite Punkt betreffe die Forderung nach Einrichtung einer Monitoring Stelle zur Koordinierung, Umsetzung, Beobachtung und Bewertung aller von der Istanbul-Konvention geforderten Maßnahmen auf Bundesebene. Diese Forderung werde von vielen Verbänden geteilt. Die vorgesehenen Bund-Länder-Arbeitsgruppen reichten insoweit nicht aus.

Der dritte und letzte Punkt sei die Frauenhausfinanzierung. Während der vergangenen vier Jahre sei immer wieder darüber diskutiert worden, wie man den unzureichenden Schutz von Frauen durch Erhöhung des Angebots an Plätzen in Frauenhäusern ausgleichen könne. Dabei sei unter anderem auf die Zuständigkeit der Bundesländer verwiesen worden. Überzeugend sei das nicht. In den ganzen vier Jahren habe es nicht eine einzige Initiative der Koalitionsfraktionen gegeben, das Problem tatsächlich anzugehen. Konkrete Vorschläge seien nur von den Oppositionsfraktionen vorgelegt worden. Vier Jahre habe die Koalition Zeit gehabt, aktiv zu werden, ohne Ergebnis. Vor diesem Hintergrund werde man der Ratifizierung der Istanbul-Konvention, aber auch dem Antrag der Fraktion DIE LINKE. zustimmen.

Berlin, den 31. Mai 2017

Sylvia Pantel
Berichterstatterin

Dr. Fritz Felgentreu
Berichterstatter

Cornelia Möhring
Berichterstatterin

Ulle Schauws
Berichterstatterin

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.